

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Menghadapi perkembangan dunia yang demikian pesat, dan seiring dengan derasnya aspirasi reformasi di dalam negeri, maka peranan penyelenggaraan pemerintahan dan administrasi publik yang baik menjadi semakin penting. Salah satu elemen yang penting dalam tata pemerintahan yang baik adalah adanya akuntabilitas publik, disamping transparansi, tegaknya hukum, dan peraturan. Karena itu, pengawasan yang merupakan unsur penting dalam proses manajemen pemerintahan, memiliki peran yang sangat strategis untuk terwujudnya akuntabilitas publik dalam pemerintahan dan pembangunan.

Melalui suatu kebijakan pengawasan yang komprehensif dan membina, maka diharapkan kemampuan administrasi publik yang saat ini dianggap lemah, terutama di bidang *control* pengawasan, dapat ditingkatkan kapasitasnya dalam rangka membangun infrastruktur birokrasi yang lebih kompetitif. Indonesia merupakan salah satu negara berkembang yang pada saat ini sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan di segala bidang untuk menuju Indonesia baru yang pada hakekatnya tujuan pembangunan nasional adalah untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur.

Pembangunan dilaksanakan secara bertahap dengan tujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia serta meletakkan landasan yang kuat bagi pelaksanaan pembangunan tahap berikutnya yang bersifat multidimensional, yang meliputi bidang ekonomi, sosial budaya, politik dan keamanan serta teknologi. Untuk mencapai tujuan daripada organisasi itu secara optimal, maka diperlukannya aspek manajemen suatu organisasi tersebut agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Selain itu pula pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen yang harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan.

Melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai kehematan, efisiensi, dan efektivitas pelaksanaan kegiatan. Informasi tersebut dapat digunakan untuk Sebagaiman pada Ketetapan Nomor IX/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, maka Pengawasan merupakan aspek penting dalam manajemen kepegawaian, melalui Sosialisasi Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. KEP/46/M.PAN/4/2004, tentang Petunjuk Pelaksanaan Pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintah ditegaskan bahwa pengawasan merupakan salah satu unsur terpenting dalam rangka peningkatan Pendayagunaan Aparatur Negara dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan

menuju terwujudnya pemerintah yang bersih dan berwibawa (Andhika Ardiansyah,2010).

Perubahan pendekatan akuntansi pemerintah daerah dari *single entry* menuju *double entry* merupakan perubahan yang cukup revolusioner. Di sisi lain, publikasi laporan keuangan oleh pemerintah daerah melalui surat kabar, internet, atau cara lain nampaknya belum menjadi hal yang umum bagi sebagian daerah (Siti Aliyah,dan Aida Nahar, 2012).

Sebagai daerah otonom, daerah diberi hak, wewenang, sekaligus berkewajiban mengatur dan mengurus daerahnya sendiri. Pada proses pendelegasian wewenang terdapat hubungan antara masyarakat/principal dengan pemerintah daerah/agent, legislatif/principal dengan pemerintah daerah/agent, dan juga antarmasyarakat/principal dengan legislatif/agent. Adanya perbedaan kepentingan dari masing-masing peran, mengakibatkan adanya konflik yang disebut sebagai *agency conflict*. Salah satu tujuan utama pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk menciptakan *good governance*, yaitu dengan pengambilan keputusan dalam pengelolaan sumber daya melalui suatu proses yang dapat dipertanggungjawabkan, akuntabel, transparan, dan memenuhi tujuan pelayanan publik (efektif) (Widyananda,2008).*Good governance* diperlukan untuk dapat meminimalkan adanya *agency conflict*(Hermin Arifianti, dkk, 2013).

Dalam rangka mewujudkan *good governance*, reformasi akuntansi keuangan daerah dan manajemen keuangan daerah dilakukan dalam rangka untuk memenuhi tuntutan transparansi dan akuntabilitas publik atas pengelolaan keuangan daerah (Rahmanurrasjid, 2008). Akuntabilitas kinerja merupakan salah satu bagian isu kebijakan yang strategis di Indonesia karena perbaikan akuntabilitas kinerja dapat berdampak pada upaya terciptanya *good governance* (Urip Santoso dan Yohnes Joni Pambelum, 2008). Akuntabilitas oleh pemerintahan di Indonesia mulai diberikan perhatian khusus. Hal ini berarti bahwa pemerintahan di Indonesia tidak lagi memperhatikan masalah masalah input dan output saja, tetapi telah memasuki tahapan yang berorientasi pada proses dan kinerja. Pengawasan mengacu pada tingkatan atau kegiatan yang dilakukan di luar pihak eksekutif yaitu masyarakat , untuk mengawasi kinerja pemerintahan daerah. Pengendalian adalah mekanisme yang dilakukan oleh pihak eksekutif (Pemerintah Daerah) untuk menjamin dilaksanakannya sistem dan kebijakan manajemen dengan baik, sehingga tujuan organisasi dapat tercapai. Pemeriksaan (audit) merupakan kegiatan oleh pihak yang memiliki independensi dan memiliki kompetensi profesional untuk memeriksa apakah hasil kinerja pemerintah daerah telah sesuai dengan standar atau kreteria yang ada.

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) yang diamanatkan dalam UU Nomor 15 Tahun 2004, menjelaskan bahwa

BPK adalah satu-satunya lembaga negara yang bertanggung jawab untuk melakukan pemeriksaan dan pengelolaan keuangan negara. Selain itu, dalam UU Nomor 15 Tahun 2006, menyatakan bahwa BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan keuangan negara yang dilakukan pemerintah daerah. Auditor (BPK) sebagai pihak ketiga yang independen diperlukan untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja apakah telah bertindak sesuai dengan kepentingan principal melalui laporan keuangan.

Mengacu pada UU No 32 Tahun 2004, partisipan pada organisasi pemerintahan meliputi rakyat, lembaga bupati atau walikota. Selain itu, juga terdapat pengawasan masyarakat (Waskat) sebagai *social control*. Masyarakat memiliki hak untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pelaksanaan pengawasan oleh masyarakat dapat dilakukan oleh masyarakat sebagai perorangan, kelompok maupun organisasi. Kemampuan daerah dalam mencapai tujuan dan mengelola urusan daerah akan memperlihatkan performa (kinerja) daerah. Dalam menjalankan urusan tersebut, pemerintah daerah tidak menjadi satu-satunya pelaku. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tersebut tidak hanya ditentukan oleh pemerintah daerah saja, melainkan perlu ada sinergi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Hal ini sejalan dengan paradigma *good governance* yang mengedepankan keterpaduan antara pemerintah (*state*), swasta (*private*), dan masyarakat (*society*) sebagai suatu sistem (LAN, 2007). Oleh karena itu, kinerja daerah tersebut merupakan hasil sinergi

antara pemerintah daerah, sektor swasta, dan masyarakat sebagai suatu sistem penyelenggaraan otonomi daerah (Sutaryo, dkk, 2013).

Pasal 2 peraturan pemerintah Nomor 3 tahun 2007 (PP No.3/2007) tentang laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah kepada dewan perwakilan rakyat daerah, dan informasi laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat menyebutkan bahwa ruang lingkup LPPD mencakup penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan. Penyelenggaraan urusan desentralisasi meliputi urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Sedangkan urusan pilihan merupakan urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Dengan demikian, isi dari LPPD Pemda kabupaten/kota sangat tergantung dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya dan karakteristik dari masing-masing Pemda tersebut (Mustikarini Widya Astuti, dan DebbyFitriasari, 2007).

PP No.6/2008 menyebutkan bahwa salah satu evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah berupa evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (EKPPD). Setelah itu dilengkapi dengan peraturan menteri dalam negeri No.73 tahun 2009 (Permendagri No.73/2009) tentang tata cara pelaksanaan evaluasi kinerja

penyelenggaraan pemerintahan daerah dan Permendagri Nomor 74 tahun 2009 tentang pedoman pemberian penghargaan kepada penyelenggara pemerintahan daerah.

Pasal 5 Permendagri No.73/2009 ini disebutkan bahwa EKPPD menggunakan LPPD sebagai sumber informasi utama. Metode EKPPD dilakukan dengan menilai total indeks komposit kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Total indeks komposit kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penjumlahan hasil penilaian yang meliputi indeks capaian kinerja dan indeks kesesuaian materi. Indeks capaian kinerja diukur dengan menilai IKK pada aspek tataran pengambil kebijakan dan pelaksanaan kebijakan. Hasil dari EKPPD tersebut berupa laporan hasil evaluasi pemeringkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Laporan hasil evaluasi pemeringkatan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dikeluarkan pertama kali oleh kementerian dalam negeri tahun 2009 atas LPPD tahun anggaran 2007. Pemerintah Daerah dalam melayani masyarakat melakukan pengelolaan atas keuangan daerah. Dalam pengelolaan keuangan daerah, LPPD suatu pemda merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dan memerlukan pengawasan serta pemeriksaan (audit) yang baik agar tidak terjadi kecurangan. Di Indonesia, pemeriksaan dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) (Hafidh Susila Sudarsana, 2013).

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka judul skripsi ini adalah

“Pengaruh Pemeriksaan dan Pengawasan Keuangan Daerah Terhadap Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (Studi Empiris pada Pemerintah Kabupaten / Kota di Sumatera)”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan di atas, maka peneliti merumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah kelemahan sistem pengendalian intern berpengaruh negatif signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah?
2. Apakah ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundangan berpengaruh negatif terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah?
3. Apakah pengawasan masyarakat berpengaruh positif signifikan terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berkaitan dengan penjelasan di atas, maka peneliti merumuskan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk memberikan bukti empiris bahwa kelemahan sistem pengendalian intern mempengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah.

2. Untuk memberikan bukti empiris bahwa ketidakpatuhan terhadap ketentuan perundangan mempengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah.
3. Untuk memberikan bukti empiris bahwa pengawasan masyarakat mempengaruhi kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang dilaksanakan dalam penyusunan penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi :

1. Bagi akademisi, sebagai uji kemampuan dalam menerapkan teori yang diperoleh di perkuliahan terkait dengan pelaksanaan pengawasan intern dan pengelolaan keuangan daerah. Salah satunya dalam mata kuliah konsentrasi akuntansi sektor publik dan dapat menambah wawasan pengetahuan dan daya pikir sebagai bagian dari proses belajar, sebagai bagian dari proses belajar, sehingga dapat lebih memahami sebagai aplikasi dan menerapkan teori-teori yang diperoleh di perkuliahan dengan praktis yang sesungguhnya di dunia nyata.
2. Bagi penulis, sebagai suatu pengalaman yang berharga karena penulis memperoleh gambaran langsung dalam bidang akuntansi sektor publik yaitu pengaruh pemeriksaan dan pengawasan

keuangan daerah terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah.

3. Bagi Pemerintahan Kabupaten / Kota di Sumatera, memberikan tambahan informasi dan pemasukan bagi pentingnya pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah, dan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, sebagai sarana memperkenalkan pada masyarakat khususnya dilingkungan instansi pemerintahan.
4. Bagi Pegawai Instansi, memberikan informasi tentang pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah, dan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah, dan dapat digunakan sebagai umpan balik bagi kinerja masing-masing sehingga dapat meningkatkan kinerja instansi.

D. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulis yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi pemaparan mengenai latar belakang masalah, perumusan masalah yang diteliti, tujuan dan kegunaan penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TELAAH PUSTAKA

Bab ini berisi tentang pemaparan mengenai landasan teori yang digunakan sebagai dasar acuan penelitian, penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian, kerangka konseptual penelitian, dan hipotesis penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tentang jenis penelitian, subjek penelitian, data dan sumber data, variabel dan pengukuran variabel, model penelitian, dan metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang deskripsi objek penelitian, analisis data dan pembahasan hasil penelitian.

BAB V PENUTUP

Bab Penutup berisi mengenai kesimpulan dari serangkaian pembahasan skripsi , keterbatasan atau kendala dalam penelitian saran yang perlu disampaikan baik untuk Pemerintah Daerah ataupun bagi peneliti selanjutnya.